

电子政府——政府成本的革命

谭 英 俊

(厦门大学政治学与行政学系 福建厦门 361005)

摘 要:作为信息网络技术和政治治理结合的产物,电子政府以其独特的成本运营优势掀起一场成本节约革命,它从优化组织结构,再造政务流程,提高人员素质,遏制政治腐败,弘扬民主政治等方面大大降低政府成本,成为塑造低耗、更有环保精神的廉价政府的理性选择。

关键词:电子政府,政府成本,政务流程

中图分类号:D034 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-8499(2004)01-0036-03

一、电子政府的内涵透视及其成本运营特征

随着以全球互连网技术为代表的新一代信息技术的迅速发展,人类社会正步入一个崭新的信息化时代。电子政府便是这种信息技术和政治治理契合的产物。所谓电子政府就是指政府有效利用现代信息和通讯技术,透过不同的信息服务设施,在其更方便的时间、地点及方式下,对政府机关、企业、社会组织和公民提供自动化的信息及其他服务,履行职责,从而构建一个有回应力、有效率、负责任、低成本、具有更高服务品质的政府。电子政府的实质就是把工业化模型的大政府,即集中管理、分层管理、在物理经济中运行的政府,通过互联网,打破政府机关的物理组织界限,整合和贯通政府部门的流程,把大量频繁的行政管理和日常事务都通过设定好的程序在网上实施,构建一个虚拟政府,使人们可以在不同的场所,利用不同的渠道随时获得政府的信息服务。这样电子政府通过信息技术重组政府部门,改善公共服务,增强公共参与、政务公开和民主程度,促进政府办公自动化、电子化、网络化和信息资源的共享。因此,在电子政府中,政府各部门的职能都已经被重新定义,政府部门的各项资源也被重新分配和整合,政府系统内各实体通过网络等信息技术平台共享信息、知识、技术、人才、资本等资源,形成一种跨越时间和空间的复合经济效应,可形象地用“ $1+1>2$ ”来表示,即整体大于局部之和,这就是所谓的信息网络聚合经济效应。信息流、资金流、物流在电子政府中拥有最便捷的流通渠道,电子政府的运营效率与运营成本的比值将达到很高的水平。同时,电子政府相比传统政府的一个明显不同的成本运营特征就是它的边际成本和边际效益是反方向的发展关系。传统政府的政府成本和政

府规模成正向比例关系,即规模越大,成本越高。而电子政府则恰恰相反,电子政府的边际成本在政府规模较小时处于很高的水平,是因为实行电子化改造需要投入大量的人力、物力、财力,而一旦政府完成了电子化改造以后,政府规模的扩张所增加的成本将越来越少,成边际成本递减的趋势。

二、电子政府对政府成本的影响

电子政府对政府成本的影响既有直接减少行政费用的一面,也有长远的因为善治的实现而导致的政府社会管理成本的降低更深层次的一面。可以说,电子政府的有效构建将突破传统政府成本居高不下的窠臼,为塑造廉价政府提供源动力。

(一)优化组织结构,降低政府成本。传统政府成本居高不下的一个很重要的原因就是政府规模庞大,维持其运转的办公成本、人员报酬成本、管理成本数目巨大,吃饭财政花费惊人。传统政府是一个上下层级繁多的“金字塔”式的科层制庞大架构。电子政府的信息网络使大量复杂的信息能够迅速、及时地传递和处理,由于信息的广泛扩散,信息被全体组织成员所享有,低层的人员可以直接和最高层进行交流,越来越多的问题在较低的层级就可以得到解决,以上传和下传上为主要工作内容的中间管理层就可以大大精简,从而大幅度减少中间环节,扩大管理幅度,推动组织结构从科层制向扁平网络化转变。以美国为例,自推行电子政府建设以来,从1992至1996美国政府员工减少24万人,关闭了近2000个办公室,减少开支1180亿美元。

(二)再造政务流程,降低政府成本。电子政府中信息与

[收稿日期]2003-09-19

[作者简介]谭英俊,男,湖南茶陵人,厦门大学政治学与行政学系硕士研究生,主攻方向为公共管理和政策分析。

互联网在政府部门的运用,将使政务流程建立在信息网络通道和信息平台的基础上,大大提高流程的速度、效率和准确性,并不断促进政务流程的重组和再造,从而构造简明、通畅、快捷、高效的政府运作机制,使政府行政效率得到质的提高,将大大节约行政成本,使有限的资源得到最充分的价值体现。电子政府极具成本效应的政务流程主要体现在以下几个方面:1、耦合协同效应的一体化管理。电子政府的信息网络将打破传统政府部门林立、条块分割、等级森严的工作模式,通过信息网络使得政府部门之间、各环节的信息传递和交流能够直接进行,不同层次、不同职能的政府部门在网络中具有无障碍的信息即时沟通能力,形成新的信息共享机制,实现政府各部门相关联的各种业务和管理职能的耦合效应。这种政府部门关系从业务关系的耦合到功能效应的耦合使政府活动并行化、系统化,表现出工作流程和系统功能高度协调的一体化管理,真正实现跨部门的合作与协调。这将有效地减少在传统政府中对职责明确、边界清晰、相对封闭、缺乏互动的部门之间的关系协调所花费的巨大时间、精力和才力。会多,开会成风;公章盖的多,办事程序多;本位主义严重,办事拖沓扯皮等现象将得到有效杜绝。组织之间的协调合作与运转不仅减少了组织间的摩擦成本,同时也降低了组织之间的协调成本。2、办公自动化。电子政府的行政管理以人和计算机的结合为基工作平台,以现代信息技术代替人力,建立标准化、简单化的流程,许多例行性和常规性的组织工作被编制成程序,实现了无人化操作和管理。这将大大减少人力耗费。同时,电子政府的办公自动化建成后,将实现从有纸办公向无纸办公的转变。内部的文件和信息不再通过纸介质进行传递,各部门的复印机也没有必要存在,打印机可以在网上共用,这不仅大大节省了办公用纸,而且节省了一般设备购置费及这些设备的维修费。3、虚拟办公。电子政府的一个显著特色就在于它通过网络构建了一个虚拟的网络在线政府,使各部门拥有了一个统一的服务平台。公众能够在任何时间和任何地点都可以获得政府的在线服务。在线政府没有“门”、没有“墙”、没有时间限制,公众不需要直接到政府的办公场所,他们只要通过政府的“一站式”网站和网上链接就能获得政府所提供的服务。这样将大大提高政府的服务和办公效率,为公众节省了大量的时间和金钱,也降低了政府的办公成本。

(三) 提高人员素质,降低政府成本。人员素质的提高,将促进行政效率的提高,使有限的资源匹配更科学合理,从而有助于政府成本降低。传统政府的一个巨大包袱就是人员素质低所造成的只消耗没产出的赤字投入。吃饭财政针对的就是那些政府对他投入不少他却不能创造出更大的效益来的人员。电子政府作为信息时代的政府,它将对政府工作人员素质提高提供很好的契机,从而也是降低政府成本的捷径。首先,电子政府将激励人的全面发展。在电子政府中,由于计算机技术等高科技手段的运用,使工作人员的管理能力好坏与知识和能力的发挥呈成正比关系。“知识就是力量”在电子政府的行政活动中得到最充分的体现。信息技术的应用对工作人员的自身的知识和技能提出了更高的要求,这将成为激励工作人员不断发展的动力。其次,电子政府直接改变工作人

员的工作方式,提高其行政能力。如通过网络技术再造政府流程后,“集成化、模块化”、“无缝隙”、一体化的工作流程模式要求工作人员必须具有综合业务处理能力。同时,电子政府还将促进工作人员从被动型向主动型、从例行程序向创新、从按顺序作业向并行作业和同步行动、从纵向交流向网络立体交流等各个方面的高效率的工作方式转型,提高工作人员的行政素质和能力。再次,电子政府的信息自动化办公将大大节约了人们处理日常事务的时间和精力,使人们有可能转向更富有意义的创造性工作上去。为其提供了接受教育和提高自身素质和能力的机会。可以说,电子政府为政府工作人员的素质提高创造了无限空间,这也为政府成本的降低提供了现实的基础。

(四) 遏制政治腐败,降低政府成本。政府及其官员的廉洁或腐败的程度,显然是影响政府成本的重要因素。通常我们讲的廉洁指的就是政府及其官员要按照既定的规则消费共用物品,并注意在公务活动中节约公共开支。而政府及其官员的腐败则是指其利用控制并支配公共权力谋取私利。这种谋私行为将使政府预算扩大,为完成正常的职责而付出更大的成本代价。而腐败产生的根源就权力因素而言,主要有两个:一是权力过分集中,二是权力制约监督不够。电子政府将从这两个方面在源头上有力地遏制腐败,从而为塑造廉洁廉价政府作出建设性贡献。一方面电子政府从技术上成为政治权力分散化加速实现的催生力量。网络是一个没有边界的世界,它提供了一个无中心的自由领域,在这里,每个信息点既可以接受信息,也可以发布信息,人人都是信心中心。网络使用者可以跨时空进行沟通和交流,他们通过上网利用自己的知识、信息及网络技术向集权挑战,从而使金字塔式的纵向等级集权管理体系过度到交互式、网络化的平行管理体系。这为国家的公共权力下放至公民或社会创造了契机。这就将有效地杜绝因权力过分集中而造成的腐败。另一方面电子政府倡导的是“阳光政府”新理念,有利于对公共权力进行有力的制约和监督。首先,政府通过上网向社会发布法律所允许的大量信息,如政府的法规和政策、领导人的基本情况等,尤其是政府就重大问题作出决定的事前公示和征求意见,这将极大地提高了政务推行和实施的透明度,使权力运作更加“阳光化”,有利于人民监督,可以大大限制暗箱操作的空间,减少权力滥用的可能。其次,电子政府的通过计算机编程技术来设计自动化的行政业务处理流程,把信息处理交给机器,防止人为干预,提高了行政处理流程的标准化、科学化和规范化程度,增强了行政透明度,使得对公共权力运行的实时控制更加简单易行。目前兴起的电子采购制度就是电子政府遏制腐败,降低政府成本的最直接也是最鲜明的体现。政府在網上发布需求信息,进行公开投标,从招标到交易结束整个过程都在网上进行。这样,电子采购由政府代表(人)——厂商代表(人)转化为政府代表(人)——网络(机)——厂商代表(人)的互动过程,从人人界面改为人机界面,所有过程都有电子记录在案,这样有效地规范了政府采购行为,维护了公平竞争的秩序,对于招标中易发生的腐败行为有着明显的预防作用。澳大利亚目前正在全面开展网上采购战略,使政府可以用低价

在网上采购大量的用品,这被称为政府电子市场(GEM, Government Electronic Market),GEM节省了交易过程和产品定价过程的各种因素的费用开支,政府采购的交易成本将因此而节省70%到90%。我国的广东省佛山市曾进行了大规模的药品网上招标,1800多种药品的中标价格较传统采购平均降幅达25%,既规范了药品市场,又有效地防止了政府采购中的腐败现象发生,为政府节约了不少经费。

(五)弘扬民主政治,降低政府成本。在现代政府治理中,只有让人民充分参与到政治生活中,疏通人民参政议政的渠道,使政府的施政真正体现最广大人民的根本利益,才能获得人民对政府发自内心的服从、遵守、认同和支持。而这种政府与人民的和谐关系将大大减少因人民不信任政府而产生冷漠甚至抵触情绪所导致的政府社会管理成本。因此,政府实行民主,扩大人民的政治参与,提高政治透明度,是降低社会管理成本的根本途径。电子政府的出现则恰恰是对民主政治理念的倡导和发扬。首先,电子政府有助于消除信息鸿沟,为公民政治参与提供良好的信息环境。传统政府掌握着大量的公共信息资源,处于绝对的信息强势,而普通公民则处于信息弱势,正是这种信息不对称造成了传统政府的运作和决策过程在很大程度上对人民而言是不认知的,这也就造成了人民对政府的冷漠。电子政府的开展,信息网络的建立,大大推动了信息的产生、提供、获取和处理的能力和速度,同时也保证了信息的真实性,使人民随时掌握政府信息,为有效地参政提供了良好的基础。其次,电子政府提供了政治参与的便捷渠道。电子政府的建立,尤其是电子社区的建立,使得政府和公民之间通过各种电子渠道和网络平台连接起来,极大地方便了人民的政治参与。人们可以通过BBS发表政务论谈,通过电子邮件加强与决策者的政治沟通,通过参加“网络听证会”来监督政府决策。再次,电子政府还对政治参与有一个独特的网络技术的优势。网络的虚拟性将减少了人们实际参与政治的不安全感,使人们可以抛开种种现实的顾虑真实地表达自己的意见和意志。而且网络的界面互动性使得人民与政府的交流更加直接和有效。可以说,电子政府的兴起,为政府“民有、民治、民享”的实现提供了可能,它使人民真正感受到政府是自己的政府,自己已融入到政府的治理过程中,政府的施政就是实现自己利益的过程,它将建立起一种更加合作、和谐的政府与人民的关系。从而使政府向善治发展,这将使政府管理社会更加如鱼得水,政府的社会管理成本降低便是民主政治的逻辑结果。

三、实现电子政府成本效应的保障因素

电子政府对降低政府成本的革命性意义还需要我们在现实的电子政府建设中不断发现问题,使电子政府真正成为降低政府成本的有效途径。否则,如果我们没有建好真正体现

电子政府价值内涵的电子政府机制和模式,不能使电子政府取得其应有的政治、经济和社会效益,那么它就不但不能起到降低政府成本的正向作用,反而由于政府对电子政府建设的巨大投入而成为政府的又一包袱,政府成本的帐单里又多了一笔赤字账。

(一)要树立整体观。我国至今还没有制定出政府信息化的中长期总体规划,特别是还没有统一的技术标准。这势必会造成地区分割、部门分割,各自为政,重复建设严重,导致国家资源浪费巨大。使得电子政府建设加重政府负担。因此,我们当务之急是要树立国家一盘棋的整体观,制定出符合我国实际的电子政府发展的整体规划和战略,并统一技术标准,使电子政府建设走整体发展的效益路子。

(二)要树立责任观。电子政府建立就是为了真正服务于民,真正突破传统政府的篱,而不是赶时髦,搞政绩工程,弄形式主义。如政府网站内容空洞、信息陈旧、甚至成为废站死站,根本就没有起到政务公开、公民参与、提供服务、实现互动的目的。这样的电子政府建设只能是劳民伤财。因此,我们必须强化各级领导的责任意识,把电子政府建设当成一项关乎整个国家和民族能否在信息化时代赢得竞争优势的重大政治战略来抓,并制定相应的制度以规范之。

(三)要树立安全观。网络技术是一柄双刃剑,它在增进人们福祉的同时也可能祸害无数。在电子政府中,一旦网络受到不法分子的攻击,不能正常工作甚至全部瘫痪时,政府将会遭受不可估量的政治经济损失。而且,为再建立电子网络政府又进行再投入,这将会大大增加政府的成本。因此,我们要未雨绸缪,要从技术上和法律上切实维护电子政府的安全。在技术上,要加强密码技术、防火墙系统、计算机防毒防护、数据系统安全等防护技术的研究和创新。在法律上,我们要建立全面的、有效的、结构严谨的法律体系来确保电子政府的网络安全。

参考文献:

- [1]徐晓林、杨兰蓉 电子政务导论[M]. 武汉出版社,2002
- [2]汪玉凯 电子政务:基础知识导论[M]. 北京电子工业出版社,2002
- [3]陈庆云、王明杰 电子政务:行政与社会管理[M]. 北京电子工业出版社,2002
- [4]张成福 电子化政府:发展及展望[J]. 中国人民大学学报,2000(3)。
- [5]中国行政管理学会政府信息化建设课题组 中国电子政府发展报告[J]. 中国行政管理,2002(3)。
- [6]王颖 电子政府——中国政府改革的新取向[J]. 南京社会科学,1999(9)
- [7]桑玉成 从廉价政府看政府成本[J]. 云南行政学院学报,2000(2)。
- [8]许丽娟 试论强化政府成本意识[J]. 上海师范大学学报,2000(4)

[责任编辑 王占峰]